

***Implicaties aanscherping AHOJG-  
criteria voor gemeenten in de  
zuidelijke provincies Zeeland, Noord-  
Brabant en Limburg***

**Notitie  
Gemeentelijk overleg drugsaanpak**

# INHOUD

INLEIDING	2
HOOFDSTUK 1 WIJZIGINGEN IN HET NEDERLANDSE DRUGSBELEID	3
HOOFDSTUK 2 IMPLICATIES VOOR DE UITVOERINGSPRAKTIJK	5
2.1 Afstandscriterium van 250 meter naar 350 meter	5
2.2 Ingezetenen criterium	7
2.3 Clubpas	9
2.4 Bevoegdhedenverdeling bij handhaving	13
2.5 Communicatieregime	13
2.6 Algemeen/ juridische grondslag voor het gemeentelijke beleid	14
CONCLUSIES & AANBEVELINGEN	16

## ***Inleiding***

De ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) en Veiligheid en Justitie (hierna: V&J) hebben de Tweede Kamer per brief van 27 mei 2011 geïnformeerd over een aantal aanscherpingen van het Nederlandse drugsbeleid.<sup>1</sup> Dit kan niet los worden gezien van de publicatie van de Adviescommissie Drugsbeleid. Op 2 juli 2009 presenteerde de Adviescommissie Drugsbeleid in opdracht van het kabinet haar visie op het Nederlands gedoogbeleid. Deze commissie Van de Donk stelt in haar rapport “Geen deuren maar daden, nieuwe accenten in het Nederlandse drugsbeleid” dat het gedogen van softdrugs op de schop moet.<sup>2</sup>

In de brief van het kabinet worden de recente ontwikkelingen van het drugsbeleid geschetst. Ook geeft het kabinet aan hoe de maatregelen uit het regeerakkoord worden geconcretiseerd. Op 1 september 2011 heeft een interactieve werksessie (onder begeleiding van BMC, Amersfoort) plaatsgevonden over de gevolgen van de nieuwe maatregelen voor gemeenten. Hierbij waren vertegenwoordigers van gemeenten in de zuidelijke provincies (Limburg, Noord-Brabant en Zeeland) en een vertegenwoordiger van het ministerie van V&J aanwezig. Deze bijeenkomst werd georganiseerd door de samenwerkende gemeenten Bergen op Zoom, Maastricht en Roosendaal.

Doel van de sessie was om scherp in beeld te krijgen voor welke uitdagingen gemeenten gesteld worden in de uitwerking, handhaving en verdere uitvoering van de nieuwe maatregelen, voor zover deze op dit moment bekend zijn. Daarnaast dient het ter voeding van het ministerie in haar uitwerking van de betreffende onderdelen uit het regeerakkoord, om zodoende praktische dilemma's te voorzien en voorkomen.

Tenslotte kunnen de antwoorden op de heersende vragen gemeenten dienen te voeding van lokale discussies over de wietpas.

In deze notitie wordt bovenstaande zo volledig mogelijk geïnventariseerd en uitgewerkt. Op basis hiervan dient nader overleg plaats te vinden met het ministerie van V&J over ondersteuning van gemeenten bij de uitvoering en de handhaving van de nieuwe maatregelen.

De opbouw van deze notitie is als volgt. In hoofdstuk 1 worden de nieuwe maatregelen toegelicht. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de implicaties van de nieuwe maatregelen voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. De notitie eindigt met een aantal conclusies en aanbevelingen.

---

<sup>1</sup> Handelingen II, 24 077/ nr. 259

<sup>2</sup> Adviescommissie Drugsbeleid o.l.v. Van de Donk (2009). Geen deuren maar daden, Nieuwe accenten in het Nederlands drugsbeleid, Den Haag.

# Hoofdstuk 1

## ***Wijzigingen in het Nederlandse drugsbeleid***

Zoals in de inleiding is aangegeven wordt het Nederlandse drugsbeleid op een aantal onderdelen gewijzigd. Eén van de wijzigingen zoals opgenomen in het regeerakkoord, maakt een einde aan het huidige „open-deur-beleid” van de coffeeshops: ‘Coffeeshops worden besloten clubs die alleen voor meerderjarige inwoners van Nederland toegankelijk zijn op vertoon van een clubpas’ (regeerakkoord ‘Vrijheid en verantwoordelijkheid’, pg. 40).

Behalve kleinschaligheid wordt hiermee ook de beperking van de aantrekkingskracht van de Nederlandse drugsmarkt op de zogenoemde ‘drugstoeristen’ beoogd. Coffeeshophouders dienen zich te richten op verkoop aan de lokale markt.

Om bovenstaande te realiseren heeft de minister van Veiligheid en Justitie in een brief aan de Tweede Kamer d.d. 27 mei 2011 concrete maatregelen uitgewerkt.

### *1. De omvorming van coffeeshops tot een besloten club*

Hierover is in de brief van de ministers opgenomen dat coffeeshops besloten clubs worden voor de lokale markt. Om dit te realiseren kunnen alleen meerderjarige ingezetenen van Nederland toegang krijgen tot een coffeeshop op vertoon van een geldig identiteitsbewijs en op basis van lidmaatschap van de desbetreffende coffeeshop. Het lidmaatschap wordt in de vorm van een clubpas verleend door de coffeeshophouder en wordt verkregen op vertoon van een geldig identiteitsbewijs en een bewijs dat de aanvrager ingezetene van Nederland is. De keuze van het kabinet voor legitimatie door middel van een geldig identiteitsbewijs voorkomt fraude met clubpassen. Het lidmaatschap zal worden gecontroleerd aan de hand van een (verplichte) ledenadministratie van de coffeeshopexploitant.

De gewenste kleinschaligheid wordt gerealiseerd door maximering van het aantal leden van de coffeeshop. Het lidmaatschap is duurzaam. Het lidmaatschap kan niet op dagbasis worden verkregen en kan in ieder geval niet voor korter dan één jaar worden aangegaan. Er dient dus sprake te zijn van een stabiel bestand aan leden. De burgemeester stelt het aantal leden van een coffeeshop vast aan de hand van de infrastructuur, de omgeving van een coffeeshop en gegevens over het gemiddeld aantal cannabisgebruikers. Hoewel lokaal bepaald zal, gelet op de gewenste kleinschaligheid, landelijk een nog nader te bepalen maximum ledenaantal per coffeeshop worden vastgesteld.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Handelingen II, 24 077/ nr. 259, p. 2,3

2. *Invoering van het ingezetenen criterium (niet-ingezetenen van Nederland hebben geen toegang tot een coffeeshop om cannabis te kopen)*

In de brief van de ministers staat dat niet-ingezetenen van Nederland de toegang tot coffeeshops wordt ontzegd. Voor het toepassen van dit zogenoemde ingezetenen criterium is de uitkomst van de rechtszaak bij de Raad van State tussen de gemeente Maastricht en een coffeeshophouder van belang. Deze zaak ging over de toelaatbaarheid van het ontzeggen van de toegang tot coffeeshops aan niet-ingezetenen van Nederland. Kort samengevat maakt de uitspraak van de Raad van State duidelijk dat het verminderen van de buitenproportionele drugsoverlast mogelijk is door niet-ingezetenen van Nederland uit de coffeeshops te weren.<sup>4</sup>

3. *Vergroting van het afstandscriterium van 250 naar 350 meter en het ontmoedigen van drugsgebruik op scholen*

In de brief van de ministers staat dat het kabinet de minimale afstand tussen scholen en coffeeshops op 350 meter gaat stellen. Dit om de zichtbaarheid van coffeeshops voor scholieren te verkleinen. Momenteel geldt voor gemeenten het criterium van 250 meter tussen coffeeshops en scholen. Om de afstand tussen een coffeeshop en een school te meten, geldt de reële af te leggen afstand te voet over de openbare weg tussen de voordeur van de coffeeshop tot de hoofdingang van de school. Onder scholen wordt verstaan scholen van voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.<sup>5</sup>

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de implicaties die de voorgestelde maatregelen hebben voor de gemeentelijke uitvoering en handhaving van het beleid.

---

<sup>4</sup> Idem

<sup>5</sup> Idem

## Hoofdstuk 2

### ***Implicaties voor de uitvoeringspraktijk***

Tijdens de intergemeentelijke werksessie op 1 september is een aantal mogelijke implicaties van het nieuwe beleid besproken. De bespreking heeft plaatsgevonden aan de hand van een zogenaamde 'mindmap'. Deze was onderverdeeld in een aantal deelthema's, te weten 1) afstandscriterium van 250 naar 350 meter, 2) ingezetenen criterium, 3) besloten clubs en 4) handhaving, 5) communicatie en 6) algemeen/ juridische grondslag voor het gemeentelijke beleid.

Hieronder volgt in een zestal paragrafen een uitéénzetting van de mogelijke implicaties van het nieuwe beleid.

#### **2.1 Afstandscriterium van 250 meter naar 350 meter**

##### *Overgangsregime*

Bij gemeenten leeft de vraag of er een overgangsregime komt voor de aanpassing van het afstandscriterium. Vooropgesteld wordt dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht genomen worden. Dat er een overgangsregime komt staat daarmee vast. Wat in dit verband een redelijke termijn is, is nog onduidelijk. Denkbaar is dat de redelijke termijn afhankelijk is van de vergunning of gedoogverklaring die de coffeeshophouder op dit moment heeft.

Hoe dan ook zullen coffeeshops die zich binnen een afstand van 350 meter van een school voor voortgezet onderwijs dan wel middelbaar beroepsonderwijs bevinden verplaatst moeten worden. Het betreft de afstand van deur tot deur (hoofdingang van de school). Verschillende gemeenten betogen dat het niet eenvoudig zal zijn om een nieuwe locatie te vinden. Hierbij is ondermeer van belang wat voor inrichting de coffeeshop is? Staat de shop te boek als een horeca-inrichting of heeft de inrichting een andere bestemming? Afhankelijk hiervan moet op basis van het lokale, ruimtelijke ordeningsbeleid een nieuwe locatie gevonden worden.

Het nemen van een besluit tot verplaatsing van de coffeeshop kan alleen worden uitgevoerd na wijziging van een bestemmingsplan en dan nog alleen wanneer met de eigenaar overeenstemming is bereikt over verplaatsing. Het bestemmingsplan is namelijk een vorm van toelatingsplanologie. Of de gemeente kosten voor de verplaatsing over heeft, blijft een eigen autonome gemeentelijke bevoegdheid. In het bestemmingsplan mogen bovendien geen regels worden opgenomen omtrent hetgeen in de Opiumwet uitdrukkelijk verboden is.

De verwachting van gemeenten is dat de verplaatsing van de coffeeshops bepaald geen sinecure zal zijn. Naast planologische uitdagingen zal er ook zeker sprake zijn van zogenaamde "Not In My BackYard" (NIMBY) problematiek op de nieuwe locatie.

Wel is het zo dat omdat het hier over criminele activiteiten gaat de betreffende gemeente de coffeeshopouder niet hoeft te faciliteren.

**Vraag aan ministerie van V&J:** *Is de minister bereid om de Onteigeningswet aan te passen zodanig dat de coffeeshopouders kunnen worden onteigend met het oog op verplaatsing?*

*Afstandscriterium beperkt tot middelbaar en voortgezet onderwijs?*

Een gemeente vraagt zich af of het afstandscriterium alleen geldt voor de afstand tot middelbaar en beroepsonderwijs? En of er een onderscheid gemaakt moet worden tussen publieke en private onderwijsinstellingen. Vanuit het ministerie wordt aangegeven dat het zowel om publiek als privaat onderwijs gaat. Het afstandscriterium geldt daarmee voor zowel een ROC als een private kappersopleiding.

Ook wordt de vraag gesteld of het afstandscriterium gesteld mag worden voor bijvoorbeeld een instelling voor jongeren met een bijzondere problematiek (zoals begeleid wonen o.i.d.). De ambtelijk vertegenwoordiger van het ministerie van V&J geeft aan dat de AHOJG-criteria zich niet verzetten tegen een strengere uitwerking van de criteria op lokaal niveau. Het uitgangspunt is 'strenger mag, maar lichter niet'.

Meerdere gemeenten geven aan dat zij meer juridische houvast verlangen voor dit 'strenger mag' principe. Een duidelijke juridische basis geeft gemeenten houvast in eventuele procedures. De AHOJG-criteria zijn beleidsregels en geen wet in formele zin.

Over de vraag of een gemeente strenger mag zijn dan de AHOJG-criteria van het Openbaar Ministerie zijn wel al diverse rechterlijke uitspraken bekend. Uit de jurisprudentie volgt dat de burgemeester op grond van de Gemeentewet een eigen verantwoordelijkheid heeft. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de overwegingen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State betreffende de nuloptie voor coffeeshops in de voormalige gemeenten Hulst en Naaldwijk.<sup>6</sup>

**Vraag aan ministerie van V&J:** *kan er vanuit het ministerie van V&J een notitie worden opgesteld waarin de mogelijkheden staan voor gemeenten om in beperkende zin af te wijken van de landelijke AHOJG-criteria?*

*Nadeelcompensatie*

Een aanwezige betoogt dat coffeeshops in procedures nadeelcompensatie zullen eisen. Dit geldt met name voor gemeenten die een lokaal vestigingsbeleid hanteren. Jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak geeft mogelijk een argument op basis waarvan nadeelcompensatie kan worden afgewezen. De hoogste bestuursrechter stelt in dit soort zaken voorop dat 'de handel in soft drugs een 'illegale activiteit' is, dat de burgemeester dienaangaande in beginsel verplicht is handhavend op te treden en dat in geval een coffeeshopouder zijn illegale

---

<sup>6</sup> Jurisprudentie voor Gemeenten 96.0120 en Jurisprudentie voor Gemeenten, 8 (1997) 73 en AB Rechtspraak Bestuursrecht 1997, 85 met noot van F.C.M.A. Michiels

activiteiten moet beëindigen niet gesproken kan worden van onevenredig nadeel dat tot nadeelcompensatie verplicht'. Dit volgt volgens de Afdeling bestuursrechtspraak reeds uit de omstandigheid dat deze gevolgen van sluiting voor een exploitant van een coffeeshop niet kunnen worden aangemerkt als een onevenredig, buiten het normale maatschappelijke risico vallend en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkend, nadeel dat de burgemeester zou moeten compenseren.<sup>7</sup>

**Vraag aan ministerie van V&J:** *aanwezige gemeenten uiten de wens dat een landelijk standpunt over nadeelcompensatie terugkomt in de afspraken tussen de Minister en de gemeenten. Het verzoek is om in dit standpunt ook mee te nemen dat omliggende bedrijven die geconfronteerd worden met een nieuwe coffeeshopvestiging mogelijk nadeelcompensatie zullen eisen.*

#### *Verhuizing scholen en bouwaanvraag coffeeshop*

Tijdens de sessie is de vraag gesteld wat er gedaan moet worden als een middelbare school verhuist naar een locatie op minder dan 350 meter van een coffeeshop. Algemeen geluid is dat de coffeeshop dan de opdracht dient te krijgen om op zoek te gaan naar een nieuwe locatie.

Ook is de volgende casus voorgelegd. Er ligt een bouwaanvraag in verband met de verplaatsing van een coffeeshop. Deze voldoet aan het huidige afstandscriterium, maar wellicht straks niet meer aan het 350 meter criterium.

**Vraag aan ministerie van V&J:** *Hoe dient een gemeente hier mee om te gaan? Gaat hier een overgangstermijn gelden vanaf moment start exploitatie? Of wordt die coffeeshop vrijgesteld van het nieuwe afstandscriterium? Maakt het hierbij verschil als de bouwvergunning al verleend is of nog in behandeling is? Hoe zit het in een dergelijk geval met nadeelcompensatie dan wel schadevergoeding?*

## 2.2 Ingezetenen criterium

In een recente uitspraak heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat het opnemen van het ingezetenen criterium voor de toelating tot coffeeshops in de Algemene plaatselijke verordening (APV) niet mogelijk is. De Afdeling Bestuursrechtspraak gaf hierbij aan dat dit slechts via een landelijke regeling ingevoerd kan worden. Dit zou bijvoorbeeld via een wetswijziging geregeld kunnen worden of via de aanscherping van de zogenaamde AHOJG-criteria.

Het ingezetenen criterium maakt weliswaar een inbreuk op het Europese recht van het vrij verrichten van diensten, maar deze inbreuk is toegestaan indien de invoering van het criterium het enige middel is in de strijd tegen het drugstoerisme en de daarmee gepaard gaande overlast. Dit bepaalde het Hof van Justitie in Luxemburg eerder in een uitspraak van 16 december 2010. Daarin gaf het Hof antwoorden op

---

<sup>7</sup> ABRvS 20 mei 2009, 200807143/1



vragen die de Raad van State had gesteld om uitleg te krijgen over bepalingen in het EG-Verdrag, die betrekking hebben op het vrij verkeer van goederen en diensten.

Het ingezetenen criterium is evenmin in strijd met het discriminatieverbod in de Grondwet. Het maakt weliswaar een 'indirect onderscheid naar nationaliteit, maar daarvoor bestaan in dit geval objectieve en redelijke gronden', aldus de Raad van State. In de betreffende zaak heeft de burgemeester van Maastricht aannemelijk gemaakt dat de openbare orde in de stad wordt aangetast door de toenemende stroom drugstoeristen en dat een oplossing voor dit probleem kan worden gevonden in het ingezetenen criterium.<sup>8</sup>

**Vraag aan ministerie van V&J:** *In Maastricht was volgens de Raad van State deze vorm van discriminatie toegestaan vanwege de overlastsituatie. De meeste andere gemeenten kennen een dergelijke overlastsituatie niet (meer). Vandaar het verzoek om de juridische grondslag voor het ingezetenen criterium goed te regelen en burgemeesters daarmee vrij te waken van eventuele nieuwe procedures.*

Tijdens de werksessie wordt gevraagd naar de precieze definitie van een ingezetene. Een ingezetene is iemand die in Nederland woont. Het gaat daarbij nadrukkelijk niet om nationaliteit. Er wordt gesproken over hoe het ingezetenschap bewezen kan worden. Een paspoort of identiteitskaart is onvoldoende bewijs, omdat hierin geen woonadres vermeld wordt. Wel wordt bijvoorbeeld gedacht aan een recent bankafschrift, omdat hier een woonadres op staat.

Vraag blijft dus hoe dit in de praktijk uitgevoerd moet worden. Op voorhand lijkt de meest logische optie om een bewijs van inschrijving in Nederland te vragen wanneer het lidmaatschap van een coffeeshop wordt aangevraagd. Daarmee is en blijft het primair de verantwoordelijkheid van de coffeeshophouder om de juistheid van de documenten te controleren. Dit geldt ook voor alle kosten die de coffeeshophouder hiervoor maakt. Dit sluit aan bij het huidige stelsel waarin het de verantwoordelijkheid van de coffeeshophouder is om de leeftijd van de bezoekers te controleren aan de hand van hun identiteitsbewijs. Hiermee blijft echter staan dat de gemeente / politie de coffeeshophouder moet controleren op de naleving hiervan.

Omdat de handhaving van het ingezetenen criterium niet los gezien kan worden van de handhaving van het 'besloten club' karakter van coffeeshops wordt dit gezamenlijk behandeld in de volgende paragraaf.

Ten aanzien van het ingezetenen criterium is een aantal vragen geformuleerd.

**Vraag aan ministerie van V&J:** *Geldt het ingezetenen criterium ook voor buitenlandse werknemers, woonachtig in Nederland? Poolse seizoensarbeiders worden als voorbeeld genomen. Zij zijn woonachtig in Polen maar in Nederland gebruiken ze het Nederlandse adres van hun*

---

<sup>8</sup> AbRvS 29 juni 2011, 200803357/1/H3-A

*uitzendbureau. Zijn zij daarmee ingezetenen of niet? Het zelfde geldt voor de dak- en thuislozen die een gezamenlijk adres (vaak van de opvang) gebruiken.*

*In deze discussie is de volgende vraag ook genoemd: In hoeverre geldt de toegangsbeperking voor niet-ingezetenen voor eigenaars dan wel werknemers van de coffeeshops die niet in Nederland wonen? Hoe geldt de lijn, bij niet ingezetene werknemers van een coffeeshop? Kan deze personen, vanwege het ingezetenen criterium, de toegang tot de coffeeshop worden geweigerd?*

*Ook wordt de vraag gesteld hoe de lokale markt gedefinieerd kan worden? Gaat het hier om inwoners van de gemeente, de regio of iets dergelijks?*

## 2.3 Clubpas

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven worden coffeeshops besloten clubs voor de lokale markt. Dit roept een aantal vragen op bij gemeenten. Bijvoorbeeld over wat het maximum aantal leden van deze besloten clubs wordt, hoe dit zich verhoudt tot de lokale dan wel regionale behoefte en wat de grondslag voor BIBOB onderzoek wordt?

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij deze vragen. Dit wordt niet gedaan om de nieuwe maatregelen te problematiseren, maar vanuit het besef dat een goed begin het halve werk is.

### *Maximum aantal leden*

De hoeveelheid coffeeshops is een resultante van politieke discussie op lokaal niveau. Op basis van de lokale behoefte wordt een maximaal aantal coffeeshops vastgesteld. Met de aangekondigde maatregelen wordt het uitgangspunt dat coffeeshops kleinschalig moeten zijn. Het Rijk zal een maximaal aantal leden per coffeeshop vaststellen.

Dit kan op lokaal niveau tot knelpunten leiden. Ter illustratie: stel dat een lokale gebruikersmarkt de grootte heeft van 30.000 (zeer) regelmatige softdrugsgebruikers. Bij een maximum aantal leden van 1500 zijn er 20 coffeeshops nodig om in de lokale behoefte te voorzien. Het is denkbaar dat in de betreffende gemeente op dit moment 10 coffeeshops bestaan. Daarmee is er op basis van de cijfers behoefte aan een groei van het aantal coffeeshops, met alle planologische, bestuurlijke en overige uitdagingen van dien.

Sterker nog, het lokaal bestuur kiest regelmatig voor een stelsel met een afnemend maximum voor het aantal coffeeshops. Deze sterfhuisconstructie houdt in dat wanneer een coffeeshop verdwijnt er geen nieuwe voor in de plaats komt.

**Vraag aan ministerie van V&J:** *In hoeverre erkent het ministerie bovenstaande problematiek voor het lokale bestuur? In hoeverre houdt het ministerie rekening met dergelijk lokaal beleid? Wordt het door de minister*

*vast te stellen maximum aantal leden afhankelijk gesteld van grootte van de coffeeshop (bijvoorbeeld aantal m2).*

### *Exploitatievergunning*

Tijdens de werksessie is uitgebreid gediscussieerd over wat er gebeurt met de exploitatievergunning op het moment dat een coffeeshop een besloten club wordt. Het lijkt juridisch vrijwel onmogelijk om de coffeeshop als een besloten club te karakteriseren én tevens een horeca-exploitatievergunning uit te geven. De definitie van een horecabedrijf dan wel openbare inrichting is immers 'een voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte'. De vraag rijst of er nog sprake van een 'openbare inrichting' in de zin van de APV als het ingezetenen criterium en de daarbijbehorende clubpas wordt ingevoerd. Het antwoord moet ontkennend luiden. Dit heeft tot gevolg dat een dergelijke besloten coffeeshop niet meer vergunningsplichtig kan zijn. In het geval van een besloten coffeeshop is de vergunningplicht gekoppeld aan de handelingen die in de coffeeshop worden verricht en dat is een doorkruising van de Opiumwet.<sup>9</sup>

Een besloten club zou bijvoorbeeld wel een prostitutievergunning kunnen krijgen maar dan is vergunningplicht ook gekoppeld aan de handelingen die aldaar worden verricht en daarvoor kan wel een vergunning worden gevraagd, sinds de afschaffing van het wettelijk bordeelverbod in het Wetboek van Strafrecht.

**Vraag aan ministerie van V&J:** *Als het ingezetenen criterium door middel van de invoering van een verplichte clubpas wordt gekoppeld aan de daadwerkelijke verkoop ("het onmiddellijk tegen betaling verstrekken") in plaats van aan de toegang tot de coffeeshop blijft er wel sprake van een openbare inrichting. Wordt dat nog overwogen door het ministerie?*

Het belang van het afgeven van een horeca-exploitatievergunning is dat dit de grond voor BIBOB toetsing is en de mogelijkheid biedt om voorwaarden aan de vergunning te verbinden (aangepaste sluitingstijden, beveiliging, maatregelen ter voorkoming overlast etc). Het is vanuit het oogpunt van openbare orde en criminaliteitsbestrijding van groot belang om coffeeshops ook in de toekomst aan BIBOB toetsing te onderwerpen en de mogelijkheid te hebben om aanvullende voorwaarden te stellen. Het is daarom raadzaam om aan het begrip horecabedrijf vast te houden. De aanwezige gemeenten signaleren het gevaar dat onduidelijkheid op dit punt voer wordt voor advocaten. Horecabedrijf is voor publiek toegankelijk. Moet men dan nog wel een exploitatievergunning hebben?

**Vraag aan ministerie van V&J:** *Wat is de juridische grondslag voor BIBOB toetsing van coffeeshops op het moment dat deze omgevormd worden tot besloten clubs? Kunnen coffeeshops in de nieuwe situatie nog door het lokaal bestuur verplicht worden om een horeca-exploitatievergunning aan te vragen? Hoe wordt de 'besloten club' juridisch vormgegeven?*

---

<sup>9</sup> AbRvS 12 augustus 1999, Gst. 2000, 7111,4 m.nt. HH

*Praktische vragen m.b.t. clubpas*

Uitgangspunt is dat de verstrekking van een clubpas de verantwoordelijkheid is van de coffeeshopeigenaar. Het moge duidelijk zijn dat het een persoonsgebonden pas wordt. De coffeeshophouder mag de keuze maken wie wel lid mag worden van zijn of haar club en wie niet. Een aantal gemeenten signaleert het gevaar dat coffeeshopeigenaren gaan sturen op afname. Leden die weinig afnemen zouden hun lidmaatschap kunnen verliezen om plaats te maken voor grootverbruikers. Ook wordt vanuit de branche gedacht aan “prepaid ledenpassen”, waardoor minimale afname gegarandeerd wordt. Dit is onwenselijk vanuit het oogpunt van volksgezondheid.

Belangrijk te vermelden is dat de clubpas op zichzelf geen status heeft. Het lidmaatschap is geldig indien de bezoeker op basis van zijn identiteitsbewijs kan worden teruggevonden op de ledenlijst van de betreffende coffeeshop. Het pasje is slechts een middel op het lidmaatschap in de coffeeshop aan te kunnen tonen.

Het lijkt redelijk eenvoudig om (met name digitaal) te frauderen met lidmaatschapsbestanden, door deze in feite dynamisch te maken (bij scannen pas wordt lidmaatschap met terugwerkende kracht gegenereerd). Dit soort fraude lijkt moeilijk te controleren tenzij politie of gemeenten de mogelijkheid krijgen om regelmatig de ledenlijsten van coffeeshops naast elkaar te leggen. Als gemeenten het lidmaatschap gaan controleren dan is controle aan de hand van de GBA de meest geschikte vorm.

De kans is echter groot dat de Nederlandse privacywetgeving zich hier tegen verzet. Als gemeenten de ledenlijst niet kunnen controleren wordt de handhaving van de clubpas een farce.

Tevens komt de vraag op in hoeverre een goed controleerbaar systeem afdwingbaar is. De verantwoordelijkheid voor het systeem ligt bij de coffeeshophouder. Maar kan de gemeente eisen aan het systeem stellen (en afdwingen) om fraude tegen te gaan en adequate controle en handhaving mogelijk te maken?

Daarnaast is het de vraag of gemeenten voldoende handhavingcapaciteit hebben, dan wel beschikbaar willen maken, om op deze zaken in te zetten.

Ook besproken is de mogelijkheid dat een individu het lidmaatschap van meerdere coffeeshops verwerft. Ook dit lijkt moeilijk te controleren tenzij politie of gemeenten de mogelijkheid krijgen om regelmatig de ledenlijsten van coffeeshops naast elkaar te leggen. Nog wenselijker zou zijn dat de coffeeshophouder geen pas mag afgeven als iemand al lid is van een andere club. Dubbel lidmaatschap kan het gevaar van doorverkoop vergroten. Stel dat een individu bij meerdere coffeeshops de maximale hoeveelheid van 5 gram per dag aanschafft en dat vervolgens op straat gaat doorverkopen aan mensen zonder pas. Deze situatie is niet ondenkbaar. In ieder geval dwingt het de minister, gemeenten en politie om na te denken over handhaving van het nieuwe beleid. In ieder geval zal er extra (politie)capaciteit moeten komen om de illegale handel en thuisteelt in de kiem te smoren. Volgens gemeenten ligt hier een rol/taak voor het ministerie, namelijk om die extra capaciteit ook mogelijk te maken.

Vervolgens wordt gesproken over geldigheid van de clubpas na verhuizing. Stel een bezoeker komt met een legitimatiebewijs en een recent bankafschrift waaruit ingezetenschap van Nederland blijkt. Op basis hiervan verkrijgt deze persoon een clubpas en komt op de ledenlijst van de plaatselijke coffeeshop te staan. Als deze persoon kort daarna verhuist naar het buitenland is diegene feitelijk geen ingezetene meer, maar kan nog wel softdrugs kopen bij de coffeeshop.

**Vragen aan ministerie van V&J:** *Hoelang is de minimale geldigheid van een lidmaatschap/ledenpas? Welke gevolgen heeft verhuizing naar het buitenland voor de geldigheid van de clubpas? Hoe dient hiermee om te worden gegaan in de handhaving? Wie is verantwoordelijk voor de juistheid van de ledenlijst en de vaststelling van deze? Wordt er landelijk een modelledenlijst en centrale registratie (zoals CBR of KNVB) opgesteld om de handhaving te vereenvoudigen? Dient de ledenlijst op gezette tijden aangeboden te worden aan politie of gemeente om adequate controle mogelijk te maken? Welke eisen zijn überhaupt op te leggen aan het door de coffeeshop te ontwikkelen pasjessysteem? Op welke bevoegdheden stoelt dit?*

#### *Giraal betalen*

Gemeente Terneuzen heeft onderzoek gedaan naar de gevolgen van invoering van giraal betalen onder (buitenlandse) coffeeshopbezoekers. In het geval dat giraal betalen verplicht zou worden gesteld zou 40% van de bezoekers niet meer in de coffeeshop kopen maar in het illegale circuit. Dit is voor de betreffende gemeente een reden om verplicht giraal betalen niet wenselijk te achten. De vraag is überhaupt of de (lokale) overheid de coffeeshophouders mag verplichten om uitsluitend girale betalingen aan te nemen. Contant geld is een wettelijk betaalmiddel en dit kan vanuit overheidswege niet beperkt worden. Uiteraard staat het de coffeeshophouder vrij om hier zelf voor te kiezen. Vanuit fiscale overwegingen is de kans klein dat zij hier zelf toe zullen overgaan.

#### *Leden van (tijdelijk) gesloten coffeeshops*

Tijdens de werksessie wordt de vraag gesteld hoe gemeenten om moeten gaan met de leden van (tijdelijk) gesloten coffeeshops? De logische redenatie is dat ze dan lid moeten worden van een andere coffeeshop. De kans is echter klein dat de andere coffeeshops ruimte hebben op hun ledenlijst.

**Vragen aan ministerie van V&J:** *Kan het maximaal aantal leden van een plaatselijke coffeeshop (tijdelijk) worden vergroot in geval van tijdelijke sluiting van een andere coffeeshop binnen de gemeente? Zo nee, hoe dienen gemeenten in dat geval om te gaan met lokale gebruikers die niet bij hun (tijdelijk) gesloten coffeeshop terecht kunnen?*

## 2.4 Bevoegdhedenverdeling bij handhaving

Een vraag die duidelijk leeft onder gemeenten is wie de nieuwe maatregelen gaat handhaven. Er zijn twee opties. Enerzijds toezichthouders of boa's van de gemeente en anderzijds de politie. Juridisch gezien kan de Opiumwet alleen door de politie worden gehandhaafd. Op de naleving van de horeca-exploatievergunning kan worden toegezien door toezichthouders van de gemeente. Volgt er bestuurlijke handhaving dan moet er soms nog een langdurig traject worden doorlopen met een zienswijze- en bezwaarprocedure, voorlopige voorziening en beroep.

Een gemeente geeft aan dat de Afdeling bestuursrechtspraak heeft bepaald dat de AHOJG-criteria niet getoetst kunnen worden door gemeentelijke boa's.<sup>10</sup> Dit is geen nieuw probleem dat ontstaat door de invoering van een nieuw criterium, maar wel een issue dat besproken moet worden.

De urgentie van een dergelijke discussie wordt versterkt door het feit dat de Raad van Hoofdcommissarissen controles en naleving van verleende vergunningen (in de brede zin van het woord) op een lijst van oneigenlijke politietaken heeft neergezet.

**Vraag aan ministerie van V&J:** *Kan er op landelijke niveau duidelijkheid worden gecreëerd over de bevoegdheidsverdeling tussen gemeenten en politie bij de handhaving van coffeeshops? Kan een gemeente verplicht worden om de aanvullende/gewijzigde AHOJG-criteria (in eerste instantie des Justities) in haar gemeentelijk beleid op te nemen? Zo ja hoe? Hangen de gemeenten, die de wijzigingen niet overnemen, sancties boven het hoofd? Zo ja welke? Ziet het ministerie de noodzaak van extra handhavingcapaciteit en verhoudt zich dit ten opzichte van bijvoorbeeld de landelijke politiebezuinigingen?*

Een gemeente geeft tijdens de discussie aan recent door de rechter op de vingers te zijn getikt vanwege een onjuiste bevoegdhedenverdeling tijdens controles van coffeeshops. Kortom: de uitvoeringspraktijk is gebaat bij helderheid over de bevoegdhedenverdelingen.

## 2.5 Communicatieregime

Tijdens de werksessie is gesproken over afstemming van de communicatie. De aanwezigen bevestigen de meerwaarde van een gezamenlijk communicatieregime. Iedereen is het erover eens dat er slim gebruik gemaakt moet worden van de overgangperiode. De aanwezigen vinden dat ook in de coffeeshops aangegeven moet worden dat niet ingezetenen van Nederland en ingezetenen van Nederland zonder clubpas in de toekomst niet langer softdrugs mogen kopen in de Nederlandse coffeeshops. Daarnaast moet duidelijk worden gecommuniceerd dat doorverkoop niet is toegestaan en dat de overheden hier extra alert op zullen zijn.

---

<sup>10</sup> Uitspraak AbRvS, bekend bij gemeente Roosendaal

**Vraag aan ministerie van V&J:** *Wie regisseert de communicatie? Uiteraard vindt de lokale invulling bijvoorbeeld in de reguliere overleggen met coffeeshophouders plaats. Daarnaast is het echter ook wenselijk om een grensbreed communicatieregime in te zetten voor de ons omringende landen. Hier wordt al over nagedacht door een gemeentelijke werkgroep onder leiding van de gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal. Het is de wens van gemeenten dat het ministerie de werkgroep zo spoedig mogelijk inlicht over nieuwe ontwikkelingen voordat er een persbericht uitgaat.*

## 2.6 Algemeen/ juridische grondslag voor het gemeentelijke beleid

Tijdens de werksessie is afsluitend nog een aantal zaken besproken met betrekking tot de juridische grondslag van het gemeentelijk beleid. Aan bod kwam bijvoorbeeld wat een redelijke termijn is voor de verplaatsing van een coffeeshop vanwege het nieuwe afstandscriterium. Hieronder is dit en ook een aantal andere onderwerpen kort uitgewerkt.

### *Overgangperiode*

De vraag wat een redelijke termijn is lijkt het meest van belang te zijn bij de toepassing van het gewijzigde afstandscriterium. Gedeeld gevoel is dat het ministerie in overleg met gemeenten tot een genuanceerde overgangstermijn moeten komen. De zorg leeft dat er geen locaties zijn om naar toe te verplaatsen. Kan het niet aanwezig zijn van een nieuwe locatie als een risico van het vak van coffeeshopuitbater worden afgeschreven of moeten gemeenten hier meer moeite voor doen? Een vraag die rijst is in hoeverre een gemeente de coffeeshophouder faciliteert wanneer wordt meegedacht over een nieuwe locatie voor de coffeeshop die wel aan de 350m grens en eventuele andere criteria voldoet.

Dit is een ethisch, normatief vraagstuk dat door het lokaal bestuur besproken moet worden. Het RIEC (Regionaal Informatie en Expertise Centrum) heeft met de Taskforce B5 de lijn ingezet dat lokale overheden ondernemers die banden/connecties hebben met de georganiseerde criminaliteit niet faciliteren. In het geval van een coffeeshophouder is daar wel sprake van gezien het huidige 'achterdeurbeleid'.

### *Rol Openbaar Ministerie*

Onder de aanwezigen leeft de vraag welke richtlijnen vanuit de landelijke beleidskaders aan het lokaal parket worden meegegeven. Feitelijke situatie is dat eerst de gewijzigde AHOJG-criteria vastgesteld moeten worden. Het betreft tot op dat punt een strafrechtelijk criterium. Vervolgens zal de burgemeester het criterium moeten overnemen in de beleidsregels. Pas dan is het ook bestuursrechtelijk afdwingbaar. In de lokale driehoek kan verdere uitwerking van het criterium plaatsvinden. Het is daarbij van belang dat een goede afweging en heldere afbakening wordt gemaakt tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Daarbij dient ook gekeken te worden naar de strafrechtelijke mogelijkheden voor vervolging van een coffeeshop of bezoeker bij betreding zonder clubpas. Het is de

verantwoordelijkheid van de partijen in de driehoek om te sturen op de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

#### *Coffeeshopvergunning*

Er wordt gesproken over de mogelijkheden die gemeenten hebben om coffeeshops te reguleren door middel van vergunningen. Het is in de huidige situatie onduidelijk of een gemeente gedoogvoorwaarden kan opnemen in vergunningen? Feitelijk betekent dit dat een gemeente nogmaals verbiedt wat de Opiumwet al verboden heeft.

**Vraag aan ministerie van V&J:** *Gemeenten hebben behoefte aan een kader voor de vergunningverlening c.q. voor de handhaving op basis van artikel 13b Opiumwet. Kan concreet worden uitgewerkt wat het kader is voor de vergunningverlening en handhaving van de nieuwe maatregelen?*

#### *Monitoring en evaluatie*

Gemeenten zijn benieuwd of de effecten van de nieuwe maatregelen gemonitord en geëvalueerd gaan worden? Dit geldt voor zowel onder als boven de rivieren. Op lokaal niveau dient effectmeting plaats te vinden naar de effecten van het gevoerde beleid. Hierbij kan gedacht worden aan de illegale handel van verdovende middelen. De gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal hebben met Beke Advies een Drugsscan (monitor) ontworpen. De aanwezigen zijn het eens dat één landelijk geldende methodiek meetproblemen kan voorkomen.



## ***Conclusies & aanbevelingen***

Uit de werksessie is duidelijk gebleken dat er veel vragen leven bij gemeenten over implementatie en handhaving van de aangescherpte AHOJG-criteria. Aangezien een flink aantal van de vragen bij meerdere gemeenten spelen is het aan te bevelen dat het ministerie van V&J met een reactie op de in deze notitie gestelde vragen komt. Heldere kaders zal de implementatie én de uitvoering van de maatregelen eenvoudiger, effectiever en efficiënter maken.

Een andere conclusie is dat de werkgroep van gemeenten een prima forum voor uitwisseling en kennisdeling blijkt te zijn. De betrokken (coffeeshop)gemeenten uit de zuidelijke grensprovincies zullen in dit kader overleg blijven voeren over samenwerking op het gebied van aanpak van drugsoverlast, -criminaliteit en het tegengaan van drugstoerisme.

Betrokkenheid van het ministerie van V&J en overige partners blijft hierbij, ook in de toekomst, meer dan welkom.